

Norsk Redaktørforening

Styremøte Oslo 2013-02-11

AJ

Sak 2013-03: Høringer

Siden styremøtet 4. desember 2012 har NR avgitt tre høringsuttalelser:

- Om åpenhet i Gjenopptakelseskommisjonen for straffesaker (i tråd med sekretariatets utkast og styrets vedtak 4. desember).
- Om endringer i reglene for produksjonstilskudd (behandlet i styret per epost).
- Om endringer i pliktavleveringsloven (avgitt av sekretariatet uten styrebehandling). Uttalelsen følger som vedlegg 1.

I tillegg har sekretariatet deltatt i høringsmøte i Stortingets familie- og kulturkomité vedr Meld St 7 (2012-2013): Arkiv.

For øyeblikket har NR to høringssaker til uttalelse:

- Om endringer i kommuneloven (kommunale revisorers taushetsplikt) og offentleglova (utsatt offentlighet for foreløpige rapporter fra kommunal revisjon og statlige kontrollorganer). Høringsfristen er 26. februar.
- NOU 2013:2 – Hindringer for digital verdiskaping. Høringsfristen er 24. april.

Et utkast til høringsuttalelse til kommuneloven og offentleglova følger som vedlegg 2.

Sekretariatet foreslår at høringsuttalelse til NOU 2013:2 behandles i styremøte 2. april.

Forslag til vedtak: Sekretariatet slutfører høringsuttalelse til kommuneloven og offentleglova i tråd med fremlagte utkast. Høringsuttalelse til NOU 2013:2 behandles i styrets møte 2. april.



NORSK
REDAKTØRFORENING

Pb 624 Sentrum, 0106 Oslo – Tlf 22405050 – Faks 22405055 - E-post: post@nored.no – www.nored.no

Kulturdepartementet
Oslo

Høring – endring i lov om avleveringsplikt

Vi viser til høringsbrev av 10. desember 2012, samt epostkorrespondanse av 23. januar om utsatt høringsfrist til 1. februar.

Vi ønsker å rette oppmerksomheten mot spørsmålet om tilgang til det pliktavleverte materialet. Pliktavleveringslovens formålsparagraf er ikke foreslått endret, men fastslår fortsatt at hensikten er å sikre ”kjeldemateriale for forskning og dokumentasjon”. På side 8 i høringsnotatet redegjøres det for hva som ligger i de to ulike begrepene ”forskning” og ”dokumentasjon”. Når det gjelder ”forskning”, så henvises det til forvaltningslovens §13d, hvor begrepet ”forskning” henviser til studier på masternivå, under veiledning av kompetent veileder. Begrepet ”dokumentasjon” henviser til behov hos eksempelvis studenter, journalister og forfattere.

For oss er det viktig å understreke betydningen av at begrepet ”dokumentasjon” ikke gjøres for snevert. Vi vet fra en rekke viktige journalistiske saker at nettopp tilgang til den type historisk materiale det her er snakk om er kan være avgjørende for mange tunge og samfunnsrelevante redaksjonelle prosjekter.

Redegjørelsen for ulike grader av tilgjengeliggjøring blir forsøkt utdypet under punkt 8.3.9.2. Her deles det pliktavleverte materialet inn i fire ulike kategorier, med ulik tilgangsterskel, fra det som er ”åpent for alle” (kategori 1) til det som er ”ikke tilgjengelig” (kategori 4).

Det som er uklart for oss er hvordan kategoriene 2 og 3 er å forstå, det vil si primært kategori 2. Betyr ”Nettarkiv åpent i lokalene til Nasjonalbiblioteket og universitets- og høyskolebibliotekene” at dersom man rent fysisk kommer seg til et av disse lokalene, så er det fritt frem? Det kan muligens anføres gode grunner for et slikt system, men særlig prinsipielt er det knapt. Det diskriminerer forholdsvis klart ut fra hvorvidt man bor eller holder til nært til et universitets- eller høyskolebibliotek og/eller hvorvidt man har tid og ressurser til oppsøke et.

Samtidig er beskrivelsen av kategori 2 og 3 noe underlig. Mens kategori 2 handler om nettsteder som *både* har en ansvarlig redaktør og som *ikke* inneholder ”sensitive personopplysninger”, er kategori 3 beskrevet som ”digitale dokumenter som ikke har vært underlagt et redaktøransvar og inneholder sensitive personopplysninger”. Innebærer det at man ikke ser for seg en kategori som *ikke* har vært underlagt en ansvarlig redaktør (altså et tradisjonelt journalistisk medium), men som *heller ikke* inneholder sensitive personopplysninger. Motsatt er det jo heller ikke vanskelig å tenke seg sider som *har hatt* en ansvarlig redaktør, men som *også* inneholder ”sensitive personopplysninger”. Så vidt som vi kan se henviser høringsnotatet til personopplysningslovens definisjon på dette punkt:

8) sensitive personopplysninger: opplysninger om

- a) rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning,
- b) at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling,
- c) helseforhold,
- d) seksuelle forhold,
- e) medlemskap i fagforeninger.

Flere av de typer opplysningene som opplistes her, vil jo jevnlig publiseres i norske medier, ikke minst spørsmål om enkeltpersoners politiske eller religiøse oppfatning, straffbare forhold og medlemskap i fagforeninger.

Spørsmålet blir da om det er tilstrekkelig til at dette materialet – enten det har vært underlagt en ansvarlig redaktør eller ikke – havner i kategori 3, og dermed kun blir tilgjengelig for forskere? Det fremstår etter vårt syn ikke som spesielt gjennomtenkt. Hvorvidt det har vært en ansvarlig redaktør inne i bilde eller ikke, kan vel dessuten ikke være avgjørende i denne sammenheng. Det må jo være opplysningens karakter som avgjør tilgjengeliggjøring.

Men vi kan ikke unnlate å gjøre oppmerksom på det spesielle i at materiale hvor det fremgår at Yngve Haagen er medlem av Landsorganisasjonen, at Arne Treholt er straffedømt eller at Gunnar Stålsett er kristen, skal klausuleres og kun gjøres tilgjengelig for forskere, fordi det inngår i en større samling pliktavlevert materiale.

Et annet punkt som vi finner grunn til å stille spørsmål ved er den klausuleringspraksis som skisseres under punkt 8.3.8. Særlig stiller vi spørsmål ved formuleringen i punkt 2 om at *”Dokumenter som er lagt ut på Internett i strid med opphavsrettslige eller personvernrettslige bestemmelser og er høstet inn i nettarkivet, klausuleres i 70 år.”* For det første er det uklart hva som ligger i begrepet ”personvernrettslige bestemmelser”. Hvilke bestemmelser henvises det til her? For det andre stiller vi spørsmål ved hvordan departementet har kommet opp med en absolutt grense på 70 år. Det innebærer i så fall en lengre klausulering enn noe annet sted i lovverket (når vi ser bort fra barnevernssaker, adopsjonssaker og materiale som innhentes etter statistikkloven). I høringsnotatet nevnes som eksempel førsteopplaget av Adrian Pracons bok ”Hjertet mot steinen”, som forlaget selv valgte å trekke tilbake, etter protester fra andre overlevende og fra AUF. Men selv om dette opplaget skulle blitt inndratt som følge av en rettslig prosess, og begrunnet i ærekrenkelsener eller brudd på privatlivets fred, så vil man straffefritt kunne selge eller distribuere boken etter at det har gått 15 år, jfr straffelovens §433. Da virker det underlig dersom Nasjonalbiblioteket skal operere med en klausulering på 70 år.

Oslo, 2013-02-01

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening



ass. generalsekretær



Pb 624 Sentrum, 0106 Oslo – Tlf 22405050 – Faks 22405055 - E-post: post@nored.no – www.nored.no

Kommunal- og regionaldepartementet
Oslo

Høring – endringer i kommuneloven og offentleglova

Vi viser til høringsbrev av 26. november 2012.

Norsk Redaktørforening (NR) ønsker å kommentere forslagene om taushetsplikt for kommunale revisorer, samt forslaget om utsatt offentlighet for foreløpige versjoner av kontrolldokumenter.

1. Revisorers taushetsplikt

I høringsnotatet foreslås det å forenkle, og reelt sett innskrenke kommunale revisorers taushetsplikt, slik at deres taushetsplikt i fremtiden vil være sammenfallende med taushetspliktreglene i forvaltningsloven.

NR gir sin fulle støtte til dette forslaget, og viser til den begrunnelse som er gitt i høringsnotatet. Ved å henvise til forvaltningslovens taushetsplikt, vil private parters behov for beskyttelse av opplysninger om personlige forhold eller forhold av konkurransemessig betydning være ivaretatt. Det er svært vanskelig å se for seg hvilke andre typer opplysninger som skulle være av en slik karakter at det er nødvendig å klausulere dem med lovbestemt taushetsplikt. En revisjonsprosess vil gjennomgående inneholde opplysninger om den kommunale drift; organisering, økonomi, kontrollsystemer, bemanning, delegasjonssystemer osv. Dette er – for å låne departementets egne ord – ”opplysninger allmennheten bør kunne få ta del i.”

De siste årene har det vært rettet et stadig sterkere søkelys på bekjempelse av offentlig korrupsjon i Norge, ikke minst innenfor kommunal sektor. Størst mulig grad av åpenhet, også rundt de formelle kontrollprosessene, er et viktig virkemiddel for å kunne få frem tips og informasjon i slike saker. Også derfor er det viktig at ikke taushetsplikten for revisorer strekker seg lengre enn høyst nødvendig.

2. Utsatt innsyn etter offentleglova § 5

Sett i lys av de resonnementer departementet har fremført vedrørende revisorers taushetsplikt, er det med stor undring vi registrerer at man samtidig ønsker å innføre en regel om utsatt offentlighet for revisjonsrapporter, inntil den endelige versjonen av rapportene foreligger.

Departementet har – som begrunnelse for forslaget – primært og helt generelt – vist til Innst. O. nr 54 (2003-2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og den svært runde begrunnelse som er gitt på innstillingens side 18.

Vi vil på det sterkeste fraråde at man i spørsmål om en viktig lovendring legger særlig vekt på den prosessen som ble gjennomført i forbindelse med endringene i lov om Riksrevisjonen. Lovendringen ble gjennomført som en lukket prosess – uten allmenn høring og uten at det ble avholdt høringsmøter på Stortinget. Det var altså ikke mulig for faglige eller andre instanser å spille inn motargumenter til den svært summariske prosedyren som ble fulgt da offentlighetsprinsippet på et svært viktig område ble dramatisk innskrenket. Da offentlighetsloven kort tid etter ble endret, slik at den harmoniserte med endringen i lov om Riksrevisjonen ble det heller ikke gjennomført noen høringsrunde, med den begrunnelse at Justisdepartementet fant dette ”unødvendig”.

Forslaget var ikke begrunnet i noen form for dokumentasjon, men kun i et ønske fra Riksrevisjonen, basert på det som i beste fall må sees på som løse antakelser. Dette tydeliggjøres da også gjennom komiteens merknader. Begrunnelsen for å utsette offentlighet for forvaltningens korrespondanse med Riksrevisjonen er – summert opp – det ubehag forvaltningen måtte føle ved at det blir satt søkelys på de undersøkelser Riksrevisjonen gjør. Komiteen viser til at ”bred omtale” eller ”ufullstendig gjengivelse” av spørsmål Riksrevisjonen reiser, kan medføre at forvaltningen må bruke ”betydelige ressurser” på å ta til motmæle. Man viser også til at det kan være vanskelig å oppnå ”tilsvarende publisitet” når det gjelder eventuelle beriktigelser, og at dette ”ikke alltid vil bli oppfattet som interessant stoff av pressen.”

Dette må sies, nå som da, å være nokså oppsiktsvekkende begrunnelser for innskrenkning av grunnlovsfestede demokratiske rettigheter, jfr Grunnlovens §100 og Den europeiske menneskerettighetserklæringen (EMK) art 10. I følge sistnevnte kan yttringsfriheten (hvori opptatt informasjonsfriheten) kun innskrenkes ved lov og kun når det er ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Ubehagelig, ufullstendig eller sågar feilaktig omtale av offentlige myndigheter og etater vil neppe stå seg som argument i så måte.

Vi vil gjerne minne om følgende:

- Innsynsrettene – blant annet etter offentleglova og kommuneloven – vil alltid innebære muligheter for ufullstendige og sågar feilaktige gjengivelser som kan fremstå som belastende for noen. Denne diskusjonen gjennomførte Stortinget i bred skala da den første offentlighetsloven ble vedtatt i 1970. Det er en del av prisen vi betaler for et åpent demokrati.
- Dersom slik omtale medfører krenkelser av private parter, har vi både injurielovgivning og lovgivning som beskytter privatlivet som kan aktiveres. Seriøse journalistiske medier, med en ansvarlige redaktør, vil dessuten være forpliktet på Vær Varsom-plakaten og det presseetiske regelverket – et regelverk som på nær sagt alle punkter er strengere enn lovverket.
- Et viktig poeng med innsynsretten er å gi innsyn *så tidlig som mulig*. ”Størst mulig offentlighet på tidligst mulig trinn i saksbehandling så vel i stat som i fylke og kommune vil medvirke effektivt til at den brede allmennhet kjenner seg engasjert og gjerne også medansvarlig i hverdagens demokrati”, sa stortingsrepresentant Olav Totland (Ap) blant annet, da Odelstinget behandlet offentlighetsloven 1. juni 1970. Det er også en av grunnene til at regelen om *utsatt offentlighet* har vært så vidt streng, og også har vært underlagt en streng praktisering.
- *Ubehag for det offentlige* har aldri vært regnet som et gyldig argument for å innskrenke den grunnlovsfestede innsynsretten. I forbindelse med vedtakelsen av den nye offentleglova ble det dessuten innført uttrykkelige *skadekrav* i flere av bestemmelsene som gir adgang til unntak for interne dokumenter. Vi viser blant annet til Ot prp nr 102 (2004-2005), side 55, venstre spalte, hvor det blant annet heter (om interne dokumenter

som blir innhentet utenfra): *”Hovudregelen vil da vere at slike dokument er underlagde innsynsrett dersom det ikkje er fare for skadeverknader i høve til desse interessene ved offentleggjering. Eit slikt skadevilkår vil på ein mykje betre måte enn meirinnsynsregelen sikre at det berre blir gjort unntak når det verkeleg er behov for det. Når skadevilkåret blir teke inn som eit vilkår for unntak, vil dette i motsetnad til det som er situasjonen etter gjeldande rett, innebære at det ikkje vil vere rettsleg høve til å gjere unntak dersom interessene unntaket skal verne om, ikkje vil bli skadelidande dersom det blir gitt innsyn.”*

- Det er gjennomgående i reglene om unntak fra innsynsretten at unntakene må begrunnes i *skadevirkninger* av en eller annen karakter. Det å innføre nye regler som er rent *mekaniske*, det vil si som kun forholder seg til et dokumentes *status* bryter med hele den tenkningen som har vært lagt til grunn i innsynslovgivningen, og som for dokumentinnsynets vedkommende ble forsterket ved vedtakelsen av den nye offentleglova i 2006.
- Viktigst av alt er kanskje dette: Innsyn i saker som er under revisjon, og som blir gjenstand for offentlig oppmerksomhet, vil kunne medføre at så vel kontrollorganene (i dette tilfellet Riksrevisjon eller kommunal revisjon) vil kunne få tips om ytterligere opplysninger i saken, noe som vil styrke kontrollen. Vi minner om hva mindretallet i Justiskomiteen (Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti) anførte i sin merknad i Innst. O. nr. 54 (2003-2004): *”Pressens mulighet for innsyn i, og omtale av, saker Riksrevisjonen arbeider med, vil kunne bidra til at personer som sitter inne med informasjon relevant for Riksrevisjonens kontroll, får mulighet til å gjøre Riksrevisjonen oppmerksom på dette slik at Riksrevisjonen kan velge å benytte informasjonen.”*

For Riksrevisjonens del ble denne verdien ved åpenhet effektivt obstruert gjennom vedtakene i 2003 og 2004. Det er ingen grunn til å gjenta feilen også for den kommunale revisjonen. I stedet burde Regjeringen og Stortinget gå motsatt vei, og oppheve adgangen til utsatt offentlighet for Riksrevisjonen.

Oslo, 2013-02-xx

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening



ass. generalsekretær